

### Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik

Witzke, Peter; Kreins, Peter; Gömann, Horst

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Witzke, P., Kreins, P., & Gömann, H. (2005). Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik. In G. Färber (Hrsg.), *Das föderative System in Deutschland: Bestandsaufnahme, Reformbedarf und Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht* (S. 313-334). Hannover: Verl. d. ARL. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-338598>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

#### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

*Peter Witzke, Peter Kreins, Horst Gömann*

## **Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik**

S. 313 bis 334

Aus:

Gisela Färber (Hrsg.)

## **Das föderative System in Deutschland**

Bestandsaufnahme, Reformbedarf und  
Handlungsempfehlungen aus raumwissenschaftlicher Sicht

Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 224

Hannover 2005

## **Erwartbare Konsequenzen einer Dezentralisierung im Bereich der Agrarpolitik**

### *Gliederung*

1. Einleitung
  2. Dezentralisierung der agrarpolitischen Aktionsbereiche?
  3. Konzept einer regionalen Inzidenzanalyse zur gegenwärtigen Agrarmarkt- und -preispolitik
    - 3.1 Überblick
    - 3.2 Szenarioannahmen
  4. Methodik und detaillierte Ergebnisse der Inzidenzanalyse
    - 4.1 Allokation und Einkommen in der Landwirtschaft
      - 4.1.1 Landnutzung
      - 4.1.2 Produktion
      - 4.1.3 Einkommen
    - 4.2 Auswirkungen auf die Konsumentenwohlfaht
    - 4.3 Berechnung der potenziellen Steuererleichterungen
    - 4.4 Quantifizierte Nettoeffekte
    - 4.5 Vernachlässigte Folgewirkungen
  5. Interpretation
- Literatur

### **1. Einleitung**

Entsprechend der historisch überragenden Bedeutung der Landwirtschaft im Rahmen der gesamten Volkswirtschaft hat auch die Agrarpolitik eine jahrhundertealte Tradition. Heute sind die wichtigsten Aktionsbereiche der Agrarpolitik die Markt- und Preispolitik, die Agrarstrukturpolitik, die Agrarsozial- und -steuerpolitik und die Agrarumweltpolitik. Die Frage einer ausreichenden Finanzausstattung des Deutschen Reichs war sicherlich eine der Triebkräfte Bismarcks bei seiner Hinwendung zur Schutzzollpolitik ab 1878, insofern kann die Etablierung einer protektionistischen Agrarpreispolitik unter anderem als Folge der Stärkung der Zentralgewalt verstanden werden. Im Rahmen der Agrarstrukturpolitik (Ablösung der Grundlasten, Flurbereinigung) und der Steuerpolitik (Grundsteuer) waren die deutschen Einzelstaaten dagegen noch längere Zeit verantwortlich (Tracy 1989, Koning 1994). Der Ausbau der Agrarsozialpolitik wurde seit den 50er Jahren auf der deutschen Bundesebene vorangetrieben (Scheele 1990), während in der Agrarumweltpolitik schon früh auch die Länder aktiv waren.

Selbst bei einer Beschränkung der Betrachtung auf die Agrarpolitik ergibt sich also ein weit verzweigtes Politikfeld, das eine nähere Analyse lohnt. Dabei stellt die Agrarpolitik in mehrfacher Hinsicht eine besondere Herausforderung dar. In polit-ökonomischer Hinsicht ist es z.B. bemerkenswert, dass gerade die landwirtschaftlichen Interessenverbände aus verschiedenen Gründen eine große Wirksamkeit entfalten konnten (Olsen 1985, Heinze 1992), dass die Agrarbükratie ein kaum gerechtfertigtes Gewicht hat (Hansmeyer; Vitt 1996) und dass Regierungen anscheinend dazu neigen, wirtschaftlich in Schwierigkeiten geratene Gruppen zu unterstützen (Swinen; de Gorter 1993). Komplizierend wirkt dabei die bedeutsame Beteiligung der EU-Ebene (Pokrivcak; de Gorter; Swinnen 2001).

Obwohl der Umfang der agrarpolitischen Aktivitäten des öffentlichen Sektors sicherlich weit über ein ökonomisch optimales Maß hinausgeht, hat dieses starke Engagement doch mindestens eine Folge, die viele Ökonomen begrüßen werden: Es gibt kaum einen Sektor mit einer vergleichbar dichten statistischen Erfassung und demzufolge reichhaltigen Erfahrungen in der quantitativen Modellierung. Dieser Umstand ermöglicht den Versuch einer regionalisierten quantitativen Inzidenzanalyse für die Agrarmarkt- und -preispolitik, wie er für andere Sektoren nur selten durchgeführt werden kann. Zuvor soll allerdings eine kurze Diskussion des Für und Wider einer Dezentralisierung in den anderen Aktionsbereichen der Agrarpolitik erfolgen.

### 2. Dezentralisierung der agrarpolitischen Aktionsbereiche?

Abgesehen von ihrer zweifelhaften grundsätzlichen Berechtigung, die hier nicht nochmals diskutiert werden soll (Henrichsmeyer; Witzke; Heckelei 1994) sind die verschiedenen Aktionsbereiche der Agrarpolitik im Hinblick auf die Kompetenzzuweisung in die Kritik geraten (Wiss. Beirat 1998).

Die Entscheidungskompetenz für die *Markt- und Preispolitik* liegt bisher auf der EU-Ebene, was anscheinend auch gut begründet ist: Bei nationaler Kompetenz würden möglicherweise zusätzlich zum Außenschutz an den EU-Grenzen auch Handelshemmnisse innerhalb der EU errichtet, so wie es sie innerhalb Deutschlands vor der Reichsgründung im 19. Jahrhundert gab. Allerdings gibt es mindestens ein Element der heutigen Markt- und Preispolitik, bei dem die Konzentration der Kompetenzen auf der EU-Ebene zweifelhaft ist, nämlich die verschiedenen tier- oder flächenbezogenen Prämien, deren Zukunft noch offen ist. Wenn sie allein als zeitlich begrenzte Kompensationsmaßnahmen für einen Abbau administrierter Agrarpreise begründet werden, ist ihre Zuordnung zur EU-Ebene unproblematisch. Soweit diese Prämien aber zu dauerhaften Transferzahlungen werden, fallen sie eher in den Bereich der Sozialpolitik. Spätestens seit dem Berliner EU-Gipfel zur Agenda 2000 werden diese Prämien auch mit umweltpolitisch motivierten Auflagen versehen („cross compliance“) und müssten dann an der Logik umweltpolitischer Instrumente gemessen werden, s.u.

Die Entscheidungskompetenzen für die *Agrarstrukturpolitik* sind bisher auf mehrere Ebenen verteilt. Die Mitverantwortung der EU-Ebene wurde politisch hauptsächlich mit den Rückwirkungen (beispielsweise der Investitionsförderung) auf die Marktpolitik begründet. In Deutschland wird die Verantwortung für die Agrarstrukturpolitik im Wesentlichen in der Gemeinschaftsaufgabe GAK von Bund und Ländern gemeinsam wahrgenommen. Dabei handelt es sich um ein sehr heterogenes Bündel von Maßnahmen: Soweit es sich einfach um

Subventionen für den Faktoreinsatz in Land- und Forstwirtschaft handelt (z.B. bei der Investitionsförderung), sind diese Maßnahmen wegen ihrer wettbewerbsbeeinflussenden Wirkung zur Verhinderung von Subventionswettläufen am besten zentral angesiedelt, soweit sie nicht einfach abzuschaffen sind. Soweit diese Maßnahmen sektorübergreifend auf die Entwicklung ländlicher Räume abzielen (z.B. bei der Dorferneuerung), sollten den Regionen sicherlich bei der konkreten Mittelverwendung weitergehende Kompetenzen zugestanden werden, d.h. hier wären bei einer Dezentralisierung der Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz Effizienzgewinne zu erwarten. Wie weit diese Dezentralisierung aber gehen sollte, muss wohl offen gelassen werden, denn neben den effizienzsteigernden Effekten (Informationsvorsprünge der unteren Ebenen) sind auch effizienzmindernde Effekte (größere Wirksamkeit lokaler Lobbyarbeit) zu beachten (Rosenfeld 2003).

Bei der *Agrarsozialpolitik*, d.h. im Wesentlichen bei der Finanzierung des agrarspezifischen Systems der sozialen Sicherung ist der Bund z.Z. stark engagiert, ja dieser Bereich dominiert weitgehend den Haushalt des BMVEL. Auch außerhalb des Agrarsektors sind die Kompetenzen für die sozialen Sicherungssysteme regelmäßig auf der nationalen Ebene angesiedelt. Konsequenterweise wurden denn auch schon mehrfach, z.B. bei der Diskussion der Kommissionsvorschläge zur Agenda 2000 im Jahr 1998, Modelle einer nationalen Kofinanzierung der EU-Prämien diskutiert, ohne dass diese Modelle eine ernsthafte Realisierungschance hatten. Auch bei den im Zuge des „Mid Term Review“ der Gemeinsamen Agrarpolitik 2003 gefassten Beschlüssen zur weitgehenden Entkopplung der EU-Prämien hat sich gezeigt, dass die zwischenstaatlichen Verteilungswirkungen der diskutierten Varianten sehr schnell alle anderen Aspekte dominieren. Das Votum der Mitgliedsländer bei der Frage einer betriebsgrößenabhängigen Kürzung der Prämien („Modulation“) ergibt sich recht geradlinig aus diesen Verteilungswirkungen. So spricht gegen einen Ausbau der Transferpolitik auf der Europäischen Ebene wohl hauptsächlich das politische Argument, wonach die Solidarität zwischen den EU-Staaten nicht überstrapaziert werden sollte, wenn man die Netozahlerdiskussion nicht anheizen will (Grossekettler 1996). Eine weitergehende Dezentralisierung unterhalb der nationalen Ebene scheint aber auch problematisch zu sein (Dafflon 2003).

Die deutlichste Kritik der bisherigen Kompetenzverteilung und auch die größten Chancen bei einer Dezentralisierung bestehen zweifellos im Bereich der *Agrarumweltpolitik*. Hier ist die EU sowohl im Bereich des Ordnungsrechts (Trinkwasserrichtlinie, Wasserrahmenrichtlinie) als auch der finanziellen Anreize (VO 1257/99) stark engagiert. Innerhalb von Deutschland besteht eine nicht unproblematische gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern in der Gemeinschaftsaufgabe. Soweit von den betroffenen Umweltgütern nur geringe überregionale spillover ausgehen, spricht viel für eine dezentrale Zuweisung der Entscheidungs-, Finanzierungs- und Durchführungskompetenzen (Rudloff; Urfei; Henrichsmeyer 2000).

### 3. Konzept einer regionalen Inzidenzanalyse zur gegenwärtigen Agrarmarkt- und -preispolitik

#### 3.1 Überblick

In der weitergehenden quantitativen Analyse wollen wir uns auf die von der europäischen Ebene bestimmte Markt- und Preispolitik konzentrieren. „Dezentralisierung“ würde hier heißen, Kompetenzen zunächst an die Mitgliedsländer zurückzugeben, die diese dann evtl. an die Regionen, d.h. an die Bundesländer oder noch kleinere Einheiten wie die Landkreise weitergeben. In welcher Form dies geschehen könnte, ist sowohl zwischen den EU-Mitgliedsländern als auch innerhalb Deutschlands umstritten und deshalb schwer zu prognostizieren.

Einen ersten Zugang zu den Folgen einer Dezentralisierung liefert eine Bestandsaufnahme zu den gegenwärtigen regionalen Verteilungswirkungen der Agrarpolitik im Sinne einer spezifischen Inzidenzanalyse. Auch hier sind Einschränkungen im Sinne der Machbarkeit nötig: Analysiert werden sollen in diesem Beitrag nur die agrarpolitischen Maßnahmen der ersten Säule der EU-Agrarpolitik, und zwar auf recht pragmatische Weise. Dazu werden die Verteilungswirkungen der Gemeinsamen Agrarpolitik in der Ausgangssituation durch die Simulation eines kontrafaktischen Liberalisierungsszenarios („ohne Agrarpolitik“) mit regionaler Differenzierung abgeschätzt, um die (spezifische) Inzidenz zu ermitteln. Die so ermittelten Verteilungswirkungen der bisher weitgehend zentralisierten Agrarpolitik geben noch nicht die Effekte einer Dezentralisierung der Agrarpolitik an, denn auch eine dezentralisierte Agrarpolitik wäre höchstwahrscheinlich eben nicht vollständig liberalisiert. Sie verbessern aber den Informationsstand, wenn man über die möglichen Änderungen bei einer Dezentralisierung spekulieren möchte.

Für die Inzidenzanalyse werden die Maßnahmen in den bedeutenden Bereichen Getreide, Ölsaaten, Zucker, Milch und Rindfleisch in einem Liberalisierungsszenario abgeschafft und die Simulationsergebnisse mit der Basissituation „mit Agrarpolitik“ verglichen. Hierdurch können die Auswirkungen einer vollständigen Liberalisierung der EU-Agrarpolitik auf die deutschen Landkreise untersucht werden. Dabei dürften sich die regionalen Effekte in Abhängigkeit vom jeweiligen Produktionsschwerpunkt und weiteren Charakteristika der Landwirtschaft deutlich unterscheiden. Die Simulationen zu relevanten agrarbezogenen Variablen (landwirtschaftliche Einkommen, Produktion und Arbeitseinsatz) erfolgen mit dem Agrarsektormodell „RAUMIS“ (Henrichsmeyer et al. 1996).

Eine Liberalisierung der Agrarpolitik würde Preissenkungen nach sich ziehen, die die Konsumentenwohlfaht steigern würden. Zur Quantifizierung der regional differenzierten Konsumentenbelastung wurden die aggregierten Ergebnisse zur äquivalenten Variation des vollständigen Liberalisierungsszenarios in Deutschland mit den bekannten Bevölkerungszahlen umgerechnet in regional differenzierte Effekte.

In bezug auf die regionalen Wirkungen der hier analysierten Bereiche der Agrarpolitik wird mit der folgenden Grobabschätzung ebenfalls sehr pragmatisch vorgegangen: Wir fassen die Bestandteile des EAGFL, die klar der ersten Säule zuzuordnen sind, als potenzielles Entlastungsvolumen auf, das mit Hilfe des nationalen Finanzierungsbeitrags zunächst für Deutschland insgesamt zu berechnen ist. Zur Illustration der regionalen Verteilungswirkun-

gen verwenden wir die bekannten Daten zum kreisweisen Aufkommen der Lohn- und Einkommensteuer und errechnen proportional hierzu die regionalen Entlastungsbeträge. Dies ist sicher nur eine grobe Indikatorvariable, sollte aber eine erste Abschätzung der möglichen regionalen Folgen einer Entlastung des EU-Haushalts in Deutschland aufzeigen. Wahrscheinlicher als eine (proportionale!) Steuerentlastung wäre bei einer Liberalisierung sicherlich eine Reallokation der eingesparten Mittel zu anderen Verwendungsalternativen, etwa der Struktur-, Umwelt- oder Forschungspolitik, aber über deren Nutzen lassen sich kaum quantitative und regional differenzierte Hypothesen formulieren.

### 3.2 Szenarioannahmen

Die EU-Märkte für Getreide, Zucker, Milch und Rindfleisch waren im Basisjahr 1999 insbesondere durch folgende agrarpolitische Maßnahmen geprägt:

- Getreide: Preisstützung durch einen einheitlichen Interventionspreis von 119 EUR/t für alle Getreidearten. Je nach Getreideart entspricht dies einer nominalen Protektionsrate von 7 bis 33%. Daneben werden Flächenprämien gewährt in Verbindung mit der Auflage, einen bestimmten Anteil der Produktionsflächen stillzulegen, die natürlich zusätzlich unterstützend wirken.
- Zucker: Preisstützung durch einen Interventionspreis von 632 EUR/t Weißzucker in Verbindung mit einer Quotierung der Produktion, entsprechend einer Protektionsrate von fast 200%.
- Milch: Preisstützung durch Interventionskäufe der Verarbeitungsprodukte Butter (Protektionsrate 78%) und Magermilchpulver (Protektionsrate 38%) in Verbindung mit einer Quotierung der Produktion.
- Rindfleisch: Preisstützung durch einen Interventionspreis von 2780 EUR/t bzw. eine Protektionsrate von 44%. Zahlung von Tierprämien für Bullen, Ochsen und Mutterkühe.

Im Rahmen der vollständigen Liberalisierung werden u.a. die oben genannten Maßnahmen aufgehoben. Als Konsequenzen für die Produktpreise werden folgende Senkungen unterstellt: Weichweizen 7%, Gerste 19%, Mais 12%, andere Getreidearten 25%, Milch 30% und Rindfleisch 22%. Weiterhin werden wegen der Abschaffung von Exportsubventionen die folgenden Preissenkungen auf Märkten ohne effektiven Interventionspreis angenommen: bei Schweinefleisch um 6%, Geflügelfleisch um 19%, Schafffleisch um 18% und Eier um 5%. Mit diesen Preiswirkungen ist ein gewisser Anstieg der EU-Außenhandelspreise infolge einer vollständigen Liberalisierung überschlagsmäßig abgeschätzt.

Ausgenommen von der simulierten Liberalisierung sind die folgenden Bereiche, in denen die Effekte auf Agrarvariablen oder Preise besonders schwierig abzuschätzen wären:

- Maßnahmen der „ländlichen Entwicklung“ bzw. die „begleitenden Maßnahmen“ aus der MacSharry-Reform (Vorruhestand, Aufforstung, Agrarumwelt)
- Maßnahmen zugunsten der Fischerei
- Nahrungsmittelhilfe



- Konsumbeihilfen für Butter und Magermilchpulver (bewirken im Wesentlichen Umverteilung von Steuerzahlern zu Konsumenten)
- Maßnahmen zugunsten der Wein-, Olivenöl-, Faserpflanzen- und Tabaksektoren

### 4. Methodik und detaillierte Ergebnisse der Inzidenzanalyse

#### 4.1 Allokation und Einkommen in der Landwirtschaft

Das regionalisierte Agrar- und Umweltinformationssystem RAUMIS bildet den deutschen Agrarsektor räumlich differenziert auf der Grundlage eines mathematischen Programmierungsansatzes ab. Als Konsistenzrahmen dient hierbei die landwirtschaftliche Gesamtrechnung. Eine räumliche Differenzierung erfolgt durch zur Zeit 326 Modellregionen, die im Wesentlichen auf den Landkreisen basieren. Jede Modellregion stellt dabei einen Betrieb (*Regionshof*) dar, der das Ziel der Maximierung des Einkommens verfolgt und dazu entsprechend sein Produktionsprogramm unter Berücksichtigung von Nebenbedingungen optimiert. Die Produktionsprogramme der Regionshöfe sind in Form von Input-Output-Matrizen, die ca. 40 Inputs und 50 Outputs beinhalten, definiert. Die zur Erstellung der Input-Output-Matrizen verwendeten Informationen stammen aus der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung, der Agrarfachstatistik zur Flächennutzung und zu den Viehzählungen sowie aus Kennzahlen zur Betriebskalkulation und der Literatur.

Aufgrund des vierjährigen Turnus der Bodennutzungshaupterhebung, die als Datenquelle eine zentrale Rolle spielt, sind derzeit für den Zeitraum von 1979 bis 1999 sechs so genannte Basisjahre verfügbar. Für die Basisjahre wird das Modell so optimiert und kalibriert, dass die Aggregation der vom Modell ermittelten Agrarproduktion für die 326 Regionshöfe mit der Landwirtschaftlichen Gesamtrechnung und den Agrarfachstatistiken übereinstimmt. So entspricht das Sektoreinkommen der Summe der Regionaleinkommen und die Summen der regionalen Produktionsumfänge und Kapazitäten entsprechen den regionalen Größen.

Für die Interpretation der Modellreaktionen ist darauf hinzuweisen, dass RAUMIS nach den Prinzipien der „positiven mathematischen Programmierung“ (Howitt 1995) kalibriert ist. Dies bedeutet, dass die unbeobachtete, zugrunde liegende Kostenfunktion gerade so spezifiziert wird, dass die im Basisjahr beobachtete Produktion die gewinnmaximale Lösung darstellt, sodass das Modell die Ausgangssituation reproduziert. Wenn also in einigen Regionen, z.B. auf ungünstigen Standorten in Ostdeutschland, bei bestimmten Verfahren nur niedrige Erlöse erzielt werden, so folgert man hierbei, dass dann auch die Grenzkosten offenbar nur niedrig waren, denn ansonsten hätte man die betreffenden Verfahren in diesen Regionen nicht statistisch beobachtet.

Zur Analyse von Politikfolgen werden die zu untersuchenden Maßnahmen in das Modell implementiert. Unter den veränderten Rahmenbedingungen ist das Produktionsprogramm des Basisjahres hinsichtlich des erreichbaren Einkommens in der Regel nicht optimal. Um auch für ein alternatives Politikscenario wiederum das maximal mögliche Einkommen zu realisieren, ermittelt RAUMIS entsprechende Anpassungen des Produktionsprogramms. Wegen der o.g. Kalibrierung entsprechend den Prinzipien der positiven mathematischen Programmierung reagiert das Modell nur auf *Änderungen* der wirtschaftlichen Anreize, d.h. die Ausgangssituation wird (sicherlich vereinfachend) als Gleichgewicht interpretiert.



Eine vollständige Liberalisierung der Gemeinsamen Agrarpolitik stellt vor dem Hintergrund eines seit Jahrzehnten stark reglementierten Agrarsektors ein Extremszenario dar. Dies ist bei einer modellgestützten Quantifizierung der Auswirkungen und der Belastbarkeit der Ergebnisse zu berücksichtigen, wobei ausdrücklich auf folgende Aspekte hingewiesen wird:

- Eine durch Liberalisierung möglicherweise induzierte Anpassung der Intensität der Produktionsverfahren und der Betriebsstrukturen wird nicht abgebildet.
- Die Preise nach Liberalisierung werden als Teil der Szenarioannahmen exogen vorgegeben.

Die Ergebnisse dieser regional differenzierten Modellrechnungen bezüglich Landnutzung, Produktion sowie Einkommen in der Landwirtschaft Deutschlands werden im Folgenden zusammengefasst.

#### 4.1.1 Landnutzung

Hinsichtlich der Landnutzung hätte eine Liberalisierung gegenüber dem Basisjahr deutliche Veränderungen ergeben (vgl. Tabelle 1). Besonders auffällig ist das Brachfallen von rund 4,5 Mio. ha landwirtschaftlich genutzter Fläche. Dies ist vor allem durch die Einschränkung des Anbaus von Getreide, Ölsaaten und Silomais bedingt sowie den Übergang extensiv genutzten Grünlandes in Brachland auf Grenzstandorten. Dabei ist einschränkend darauf hinzuweisen, dass RAUMIS bisher nicht für die Analyse solcher „Extremszenarien“ konzipiert ist und deshalb möglicherweise eine unzureichend differenzierte Palette von Produktionsverfahren mit sehr niedriger Intensität oberhalb der Brache anzubieten hat. Es ist hervorzuheben, dass durch den Wegfall der Flächenprämie (wie bei Getreide) sowie infolge der Reduzierung der Rinderhaltung der Silomaisanbau an relativer Vorzüglichkeit gegenüber anderem Ackerfutter verloren hätte, dessen Anbau entsprechend ausgedehnt worden wäre.

Bei der regionalen Betrachtung der Landnutzungsänderung hätten sich die ausgeprägtesten Anpassungen in Regionen ergeben, die auf den Anbau von Getreide, Ölsaaten und Eiweißpflanzen spezialisiert sind, wie Regionen in den neuen Bundesländern, Schleswig-Holstein sowie in Nordostbayern (vgl. Abbildung 1).

Tab. 1: Auswirkungen auf die Landnutzung in Deutschland (1.000 ha)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Getreide	6.861	5.080	-26
Hülsenfrüchte	219	91	-59
Ölsaaten <sup>1</sup>	885	315	-64
Stilllegung	724	339	-53
Brache	0	4.461	
Silomais	1.206	839	-30
Sonst. Ackerfutter	437	507	16
Grünland	5.167	4.009	-22
LF insgesamt	17.104	17.104	0

<sup>1</sup> Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

Abb. 1: Anteil der Brache sowie Änderung des Viehbestandes bei einer Liberalisierung

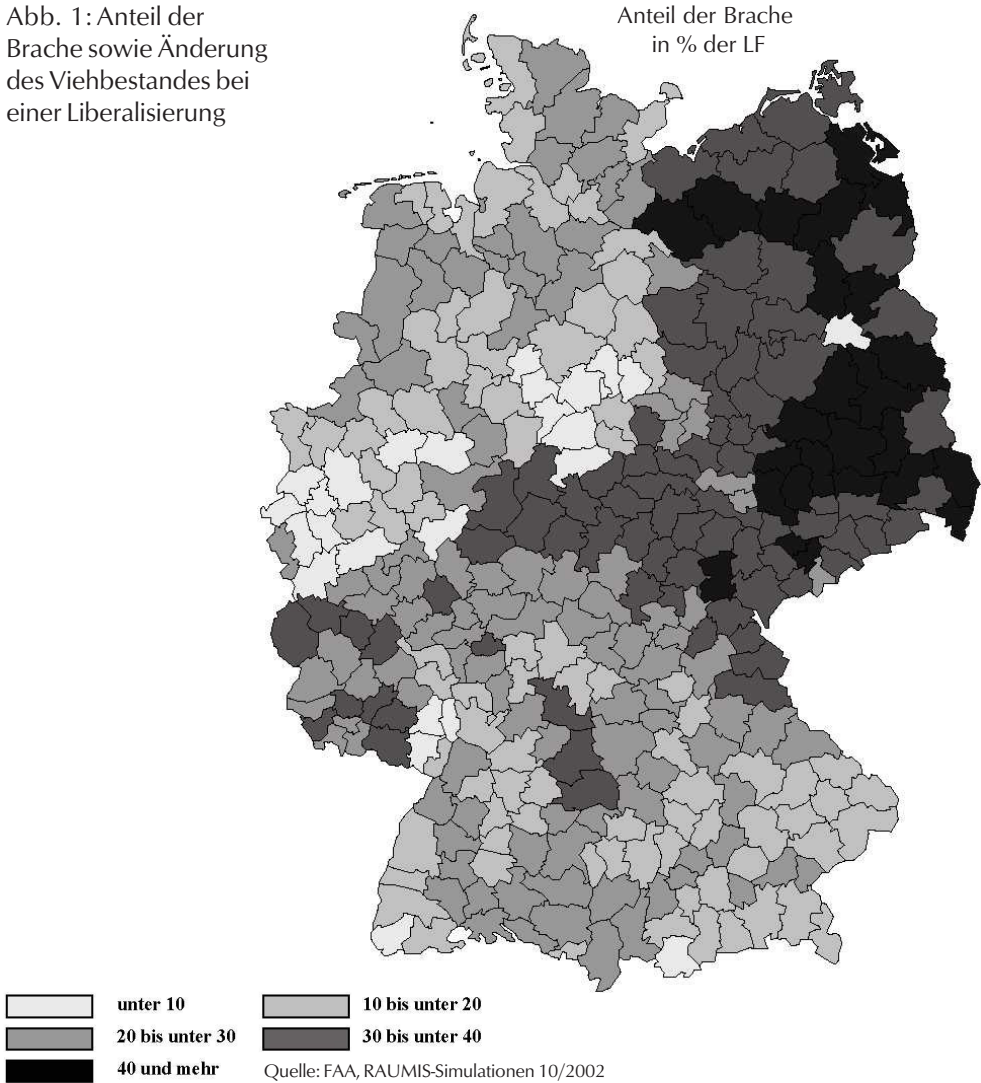
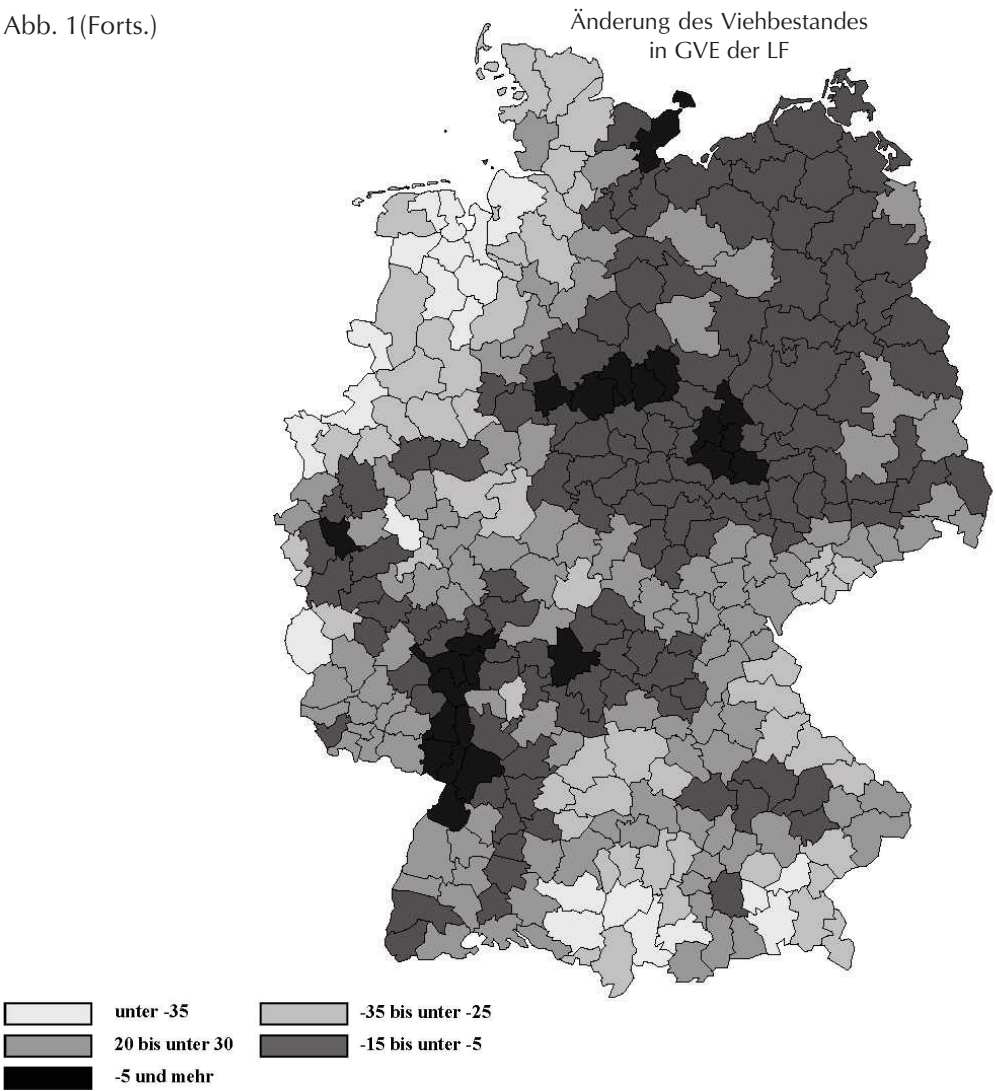


Abb. 1(Forts.)



Ein wesentlicher Grund für den zu erwartenden überdurchschnittlichen Anteil der Brache in den neuen Bundesländern ist im umfangreichen Anbau von Roggen zu sehen. Der Anbau wäre stärker eingeschränkt worden als bei anderen Getreidearten, da der Erzeugerpreis für Roggen bei einer Liberalisierung besonders stark gesunken wäre. Weiterhin beschäftigen ostdeutsche Betriebe vergleichsweise mehr Fremdarbeitskräfte, deren Entlohnung im Vergleich zu Familienarbeitskräften bei einer Liberalisierung kaum Anpassungsspielräume gestattet hätte. Bei den in Westdeutschland dominierenden Familienarbeitskräften wurde dagegen schon in der Ausgangssituation ein gewisser „Lohnverzicht“ dadurch einkalkuliert, dass die Löhne in Höhe des Schattenpreises der Familienarbeit im Programmierungsmodell angesetzt werden, denn ansonsten hätte der hohe Arbeitseinsatz in Westdeutschland schon in der Ausgangssituation die meisten Produktionsverfahren unrentabel gemacht. Der in den neuen Bundesländern beobachtete höhere Anteil der freiwilligen Flächenstilllegung lässt tatsächlich auf eine vergleichsweise geringere regionale Wettbewerbsfähigkeit schließen, sodass bei einer Liberalisierung ausgeprägtere Anpassungen hinsichtlich einer Aufgabe des Anbaus erwartbar gewesen wären als in Westdeutschland. Darüber hinaus ist in diesen Region der Anteil der Ackerflächen an der LF sehr hoch, sodass die vor allem den Anbau von Ackerkulturen betreffende Liberalisierung sich hier stärker niedergeschlagen hätte als in Regionen mit geringerem Ackerflächenanteil. Der hohe Brachlandanteil in den Mittelgebirgslagen ist demgegenüber auf eine umfangreiche Grünlandbrache zurückzuführen, wobei Heterogenitäten wie z.B. unterschiedliche Viehbesatzdichten und Ackerflächenanteile unterschiedlich starke Anpassungen innerhalb der Mittelgebirgslagen beispielsweise im Bayerischen Wald und Schwarzwald erklären.

4.1.2 Produktion

Die Änderungen der pflanzlichen Produktion erfolgen weitgehend entsprechend dem Rückgang der Anbauumfänge. Das vorrangige Brachfallen von Standorten mit unterdurchschnittlichen Flächenerträgen führt zu einem Anstieg der durchschnittlichen Flächenerträge um rund 3%, sodass die prozentuale Verringerung der pflanzlichen Produktion gegenüber dem Rückgang der Anbauflächen etwas geringer ausfällt.

In der tierischen Produktion wäre ebenfalls mit deutlichen Produktionsrückgängen zu rechnen gewesen (vgl. Tabelle 2). Der Wegfall der Milchmarktorganisation hätte einen Rückgang der Milcherzeugung um mehr als ein Drittel zur Folge gehabt. Die Aufhebung der Regelung des Rindfleischmarktes zusammen mit den Rückwirkungen des Milchmarktes

Tab. 2: Auswirkungen auf die Produktion in Deutschland (1.000 t)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Getreide	44.643	33.781	-24
Hülsenfrüchte	696	294	-58
Ölsaaten <sup>1</sup>	3.043	1.095	-64
Rindfleisch	1.414	1.023	-28
Schweinefleisch	3.908	3.650	-7
Milch	26.766	17.591	-34
Geflügelfleisch	802	647	-19
Eier	835	796	-5

<sup>1</sup> Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

(Rindfleisch ist ein Koppelprodukt der Milchproduktion) hätten zu einem Rückgang der Rindfleischproduktion um ca. 28% geführt. Einschränkungen der Produktion wären ebenfalls bei den Veredelungsprodukten Geflügel- und Schweinefleisch sowie Eiern zu verzeichnen.

Die regionalen Auswirkungen werden anhand der in Abbildung 1 dargestellten Änderung des Viehbestandes deutlich. Der höchste absolute Rückgang des Viehbestandes würde vor allem in den viehintensiven Gebieten wie dem Nordwesten Deutschlands sowie Südbayerns erfolgen. Vor dem Hintergrund einer Verringerung von Umweltbelastungen durch intensive Viehhaltung wäre ein solches Szenario zu begrüßen. Andererseits würde eine eher flächenextensive Viehhaltung auf ungünstigeren Standorten unterhalb der Modellkreisebene beispielsweise in einigen Mittelgebirgslagen und Grünlandregionen gänzlich aufgegeben, infolgedessen sich das Landschaftsbild zum Teil deutlich ändern könnte. So wird in einigen Modellregionen der Viehbestand um mehr als ein Drittel eingeschränkt (vgl. auch Abbildung 1).

#### 4.1.3 Einkommen

Das Gesamteinkommen der Landwirtschaft gemessen an der Nettowertschöpfung hätte sich bei einer Liberalisierung gegenüber der Basissituation mehr als halbiert (vgl. Tabelle 3). Dies wäre insbesondere auf die preisbedingte Verringerung des Produktionswertes sowie den Abbau von Subventionen um insgesamt ca. 4 Mrd. EUR bedingt gewesen. Diesem Rückgang hätten Senkungen der Produktionskosten (Vorleistungen und Abschreibungen) entgegenwirkt. Im Rahmen dieses Anpassungsprozesses hätte sich die Anzahl der Arbeitskräfte (AK) um etwa 15% verringert, sodass die Nettowertschöpfung je AK etwas weniger als die Hälfte zurückgegangen wäre.

Die regionalen Einkommenseffekte sind am besten je Flächeneinheit interpretierbar, auch wenn sie später für die Saldierung mit der Konsumenten- und Steuerzahlerentlastung auf die Bevölkerung bezogen wird (vgl. Abbildung 2, s. nächste Seite).

In der Basissituation erkennt man die niedrige Flächenrentabilität in Ostdeutschland, die guten Ackerbaustandorte und insbesondere die sehr hohe Produktivität der Sonderkulturregionen an der Rheinschiene.

Tab. 3: Auswirkungen auf das Einkommen der Landwirtschaft in Deutschland (Mrd. EUR)

	Basisjahr 1999	Liberalisierung	Änderung in %
Produktionswert	30,7	23,9	-22,3
Vorleistungen	17,2	13,9	-19,1
Bruttowertschöpfung <sup>1</sup>	13,5	10,0	-26,3
Subventionen	5,2	1,1	-79,6
Produktionssteuern	0,6	0,4	-29,9
Abschreibungen	7,2	5,8	-19,6
Nettowertschöpfung <sup>2</sup>	10,9	4,8	-55,8
Arbeitskräfte <sup>3</sup>	651	556	-14,6
Nettowertschöpfung/AK <sup>4</sup>	16,8	8,7	-48,3

<sup>1</sup> Ohne nachwachsende Rohstoffe

Quelle: RAUMIS-Berechnungen, FAA 10/2002

Abb. 2: Nettowertschöpfung je ha im Basisszenario und Veränderung bei einer Liberalisierung

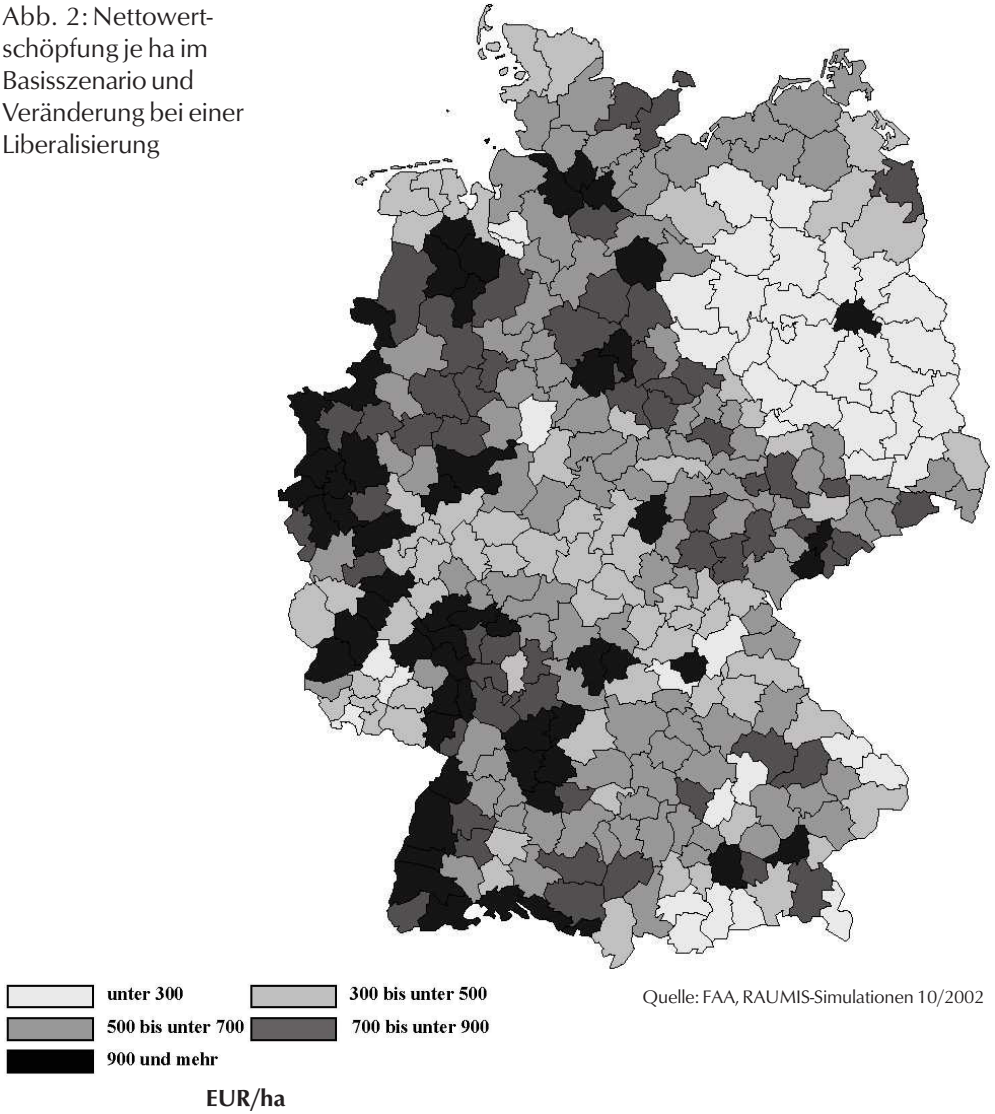
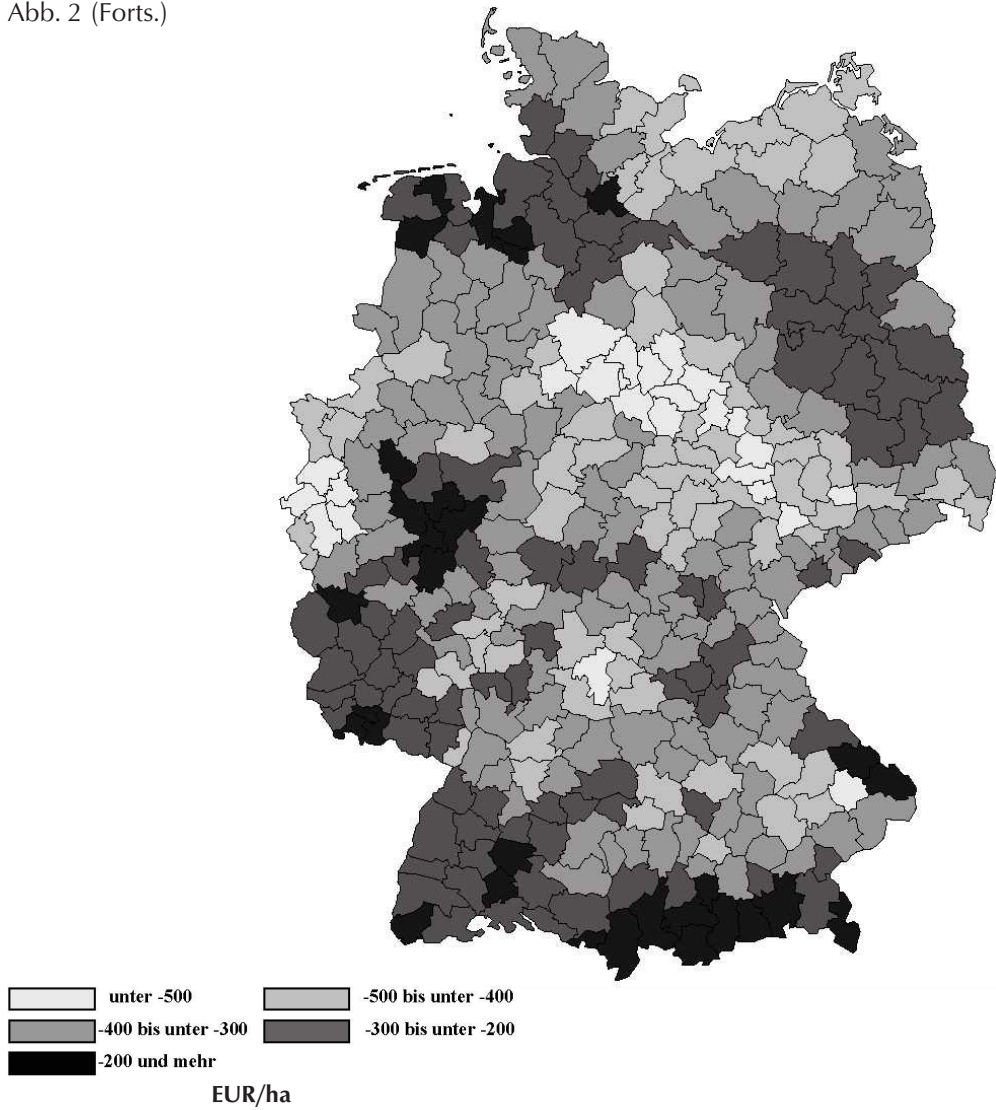




Abb. 2 (Forts.)





Von der Liberalisierung sind mit Ausnahme der Sonderkulturstandorte besonders die beseren Standorte betroffen, zumindest wenn man die absoluten Rückgänge betrachtet, denn die Flächenprämien sind nach der regionalen Ertragsfähigkeit differenziert. Entsprechend sind die absoluten Verluste auf den schlechten Böden Brandenburgs vergleichsweise gering, aber auch die Grünlandstandorte erleiden nur relativ geringe Verluste. Dieses Bild würde sich verändern, wenn man die relativen Einkommensänderungen im Vergleich zur Ausgangssituation betrachtet. Auch hängen die regionalen Einkommenseffekte deutlich von der Basis ab (Bevölkerung, Fläche oder landwirtschaftliche Arbeitskräfte).

### 4.2 Auswirkungen auf die Konsumentenwohlfahrt

Eine Liberalisierung der EU-Agrarpolitik hätte Preissenkungen zur Folge, die adäquat nur mit einem Welthandelsmodell für die betroffenen Agrarmärkte abzuschätzen sind, auf denen die EU große Marktanteile hat. Ohne derartig ambitionierte Modellierungsanstrengungen kann man eine Preissenkung bis auf das Niveau der Weltmarktpreise in der Basisperiode unterstellen oder die erwartbaren Steigerungen der Weltmarktpreise über die exogenen Annahmen abgreifen.

Dabei wurde das Nachfragesystem des Agrarsektormodells CAPSIM herangezogen (Witzke; Zintl 2003), um die Konsumentenentlastung in Deutschland zu berechnen. Diese Vorgehensweise wurde gewählt, da RAUMIS als reines Angebotsmodell keine Nachfrageseite hat und CAPSIM nur auf der Ebene der EU-Mitgliedsländer spezifiziert ist und demnach keine Regionalisierung innerhalb Deutschlands erlaubt. Mit dem deutschen Nachfragesystem, das auf einer indirekten Nutzenfunktion vom Generalised-Leontief-Typ basiert, kann die mit einer Liberalisierung einhergehende Entlastung der Konsumenten aus der äquivalenten Variation der Preissenkungen berechnet werden. Diese äquivalente Variation wurde mit den Bevölkerungszahlen regionalisiert. Damit werden Unterschiede der Pro-Kopf-Nachfrage ignoriert, die aufgrund von regionalen Unterschieden in der Altersstruktur, den Pro-Kopf-Einkommen und regionalen Verzehrsgewohnheiten erwartbar sind. Im Allgemeinen wird die Bedeutung dieser Unterschiede aber als so gering veranschlagt, dass sie vernachlässigt werden können, zumindest solange man sie empirisch nicht sinnvoll abschätzen kann (Wehrt 1986: 142). Auf eine grafische Darstellung der so regionalisierten Konsumentenentlastung kann verzichtet werden, da die absoluten Größen nur einer skalierten Darstellung der Bevölkerungsverteilung im Raum entspricht und der Pro-Kopf-Wert in allen Regionen der Gleiche ist.

### 4.3 Berechnung der potenziellen Steuererleichterungen

Die Berechnung der potenziellen Entlastung der Steuerzahler in den deutschen Landkreisen setzt bei den veröffentlichten Ausgaben aus der Garantieabteilung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für Landwirtschaft (EAGFL) an. Dort findet man eine detaillierte Aufschlüsselung nach Kapiteln und den Produktgruppen, für die eine Liberalisierung simuliert wurde. Zur quantitativen Abschätzung wurde unterstellt, dass diese Ausgaben bei einer Liberalisierung verschwinden würden, dass die freiwerdenden Mittel entsprechend den nationalen Finanzierungsanteilen an den MwSt- und BSP-Mitteln bei den Mitgliedsländern verbleiben würden und dass es dort zu marginalen Steuererleichterungen bei der Einkommensteuer kommen würde. Wenn man dann noch annimmt, die regionale Verteilung dieser

Steuererleichterungen entspreche der Verteilung des aktuellen Aufkommens der Lohn- und Einkommensteuer, dann kann man dieses Einkommen zur Regionalisierung der unterstellten Steuererleichterungen verwenden. Dabei wird z.B. die Progression des Einkommensteuertarifs ignoriert. Mit dieser Vorgehensweise ist eine Reihe stark vereinfachender Annahmen verbunden, die sicherlich problematisch sind. Eine detaillierte Abschätzung der Folgen eines verminderten Finanzierungsbeitrags Deutschlands zum EU-Haushalt im deutschen Steuersystem inklusive des Finanzausgleichs ist hier jedoch nicht möglich, und die Entwicklung und quantitative Umsetzung realistischer Hypothesen zur alternativen Mittelverwendung innerhalb des EU-Haushalts ist kaum einladender.

Das regionalisierte Ergebnis zur unterstellten Steuerentlastung (Abbildung 3, s. S. 328) lässt vor allem die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen hervortreten<sup>1</sup>, aus denen Unterschiede im Einkommensteueraufkommen pro Kopf und damit dann auch entsprechende Unterschiede bei der Entlastung resultieren.

#### 4.4 Quantifizierte Nettoeffekte

Zieht man von der Summe der Konsumenten- und Steuerzahlerentlastung die Einkommensverluste in der Landwirtschaft ab, so werden die regionalen Nettoeffekte einer vollständigen Liberalisierung erkennbar, allerdings stets im Rahmen der Annahmen und Einschränkungen unserer Analyse (s. Abb. 4, Seite 329)

Da die Agrarpolitik für die EU insgesamt wohlfahrtsmindernd ist und Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft einen hohen Finanzierungsanteil am EU-Haushalt übernehmen muss, sind die aus der einfachen Saldierung von Einkommensverlusten, Konsumentenentlastung und Steuerentlastung zu errechnenden Nettoeffekte einer Liberalisierung im allgemeinen positiv. Dabei ist es nicht überraschend, dass die Gewinne in verdichteten Regionen und solchen mit relativ geringer Begünstigung durch die bisherige Agrarmarktpolitik besonders deutlich ausfallen und 500 EUR pro Kopf übersteigen können. Diese Gewinne sind etwa doppelt so hoch wie in Wehrt 1986 mit ähnlicher Methodik für das Jahr 1980 bei einer Liberalisierung nur auf dem Getreide- und Milchmarkt ermittelt, was von der Größenordnung durchaus zusammenpasst, wenn man an den eingeschränkteren Umfang der Liberalisierung und die zwischenzeitlich eingetretenen nominalen Preissteigerungen denkt. Anders als bei Wehrt 1986 wurden hier auch für ländliche Regionen nur im Ausnahmefall positive Nettoeffekte ermittelt, was daran liegen dürfte, dass RAUMIS mit gewissen Anpassungen beim Arbeits- und Kapitalbesatz Kosteneinsparungsmöglichkeiten berücksichtigt hat, die in Einzelmarktmodellen typischerweise vernachlässigt sind.

---

<sup>1</sup> Die Unterschiede im Einkommensteueraufkommen zwischen ländlich und städtisch geprägten Kreisen sind sicherlich auch von der unvollständigeren Einkommenserfassung in Landwirtehaushalten im Vergleich mit Arbeitnehmerhaushalten beeinflusst.

Abb. 3: Änderung der Steuerbelastung in Deutschland bei einer Liberalisierung (in EUR pro Kopf der Bevölkerung gegenüber dem Basisszenario)

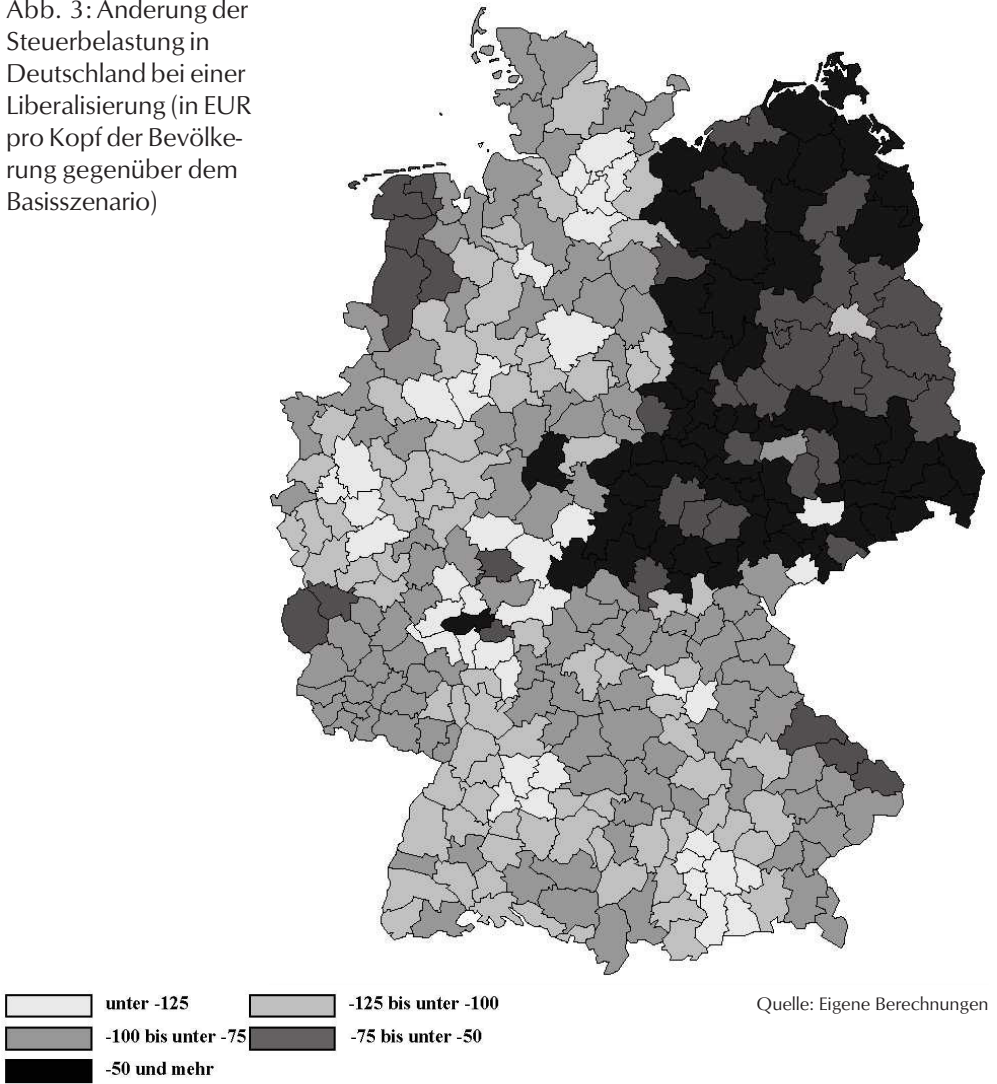
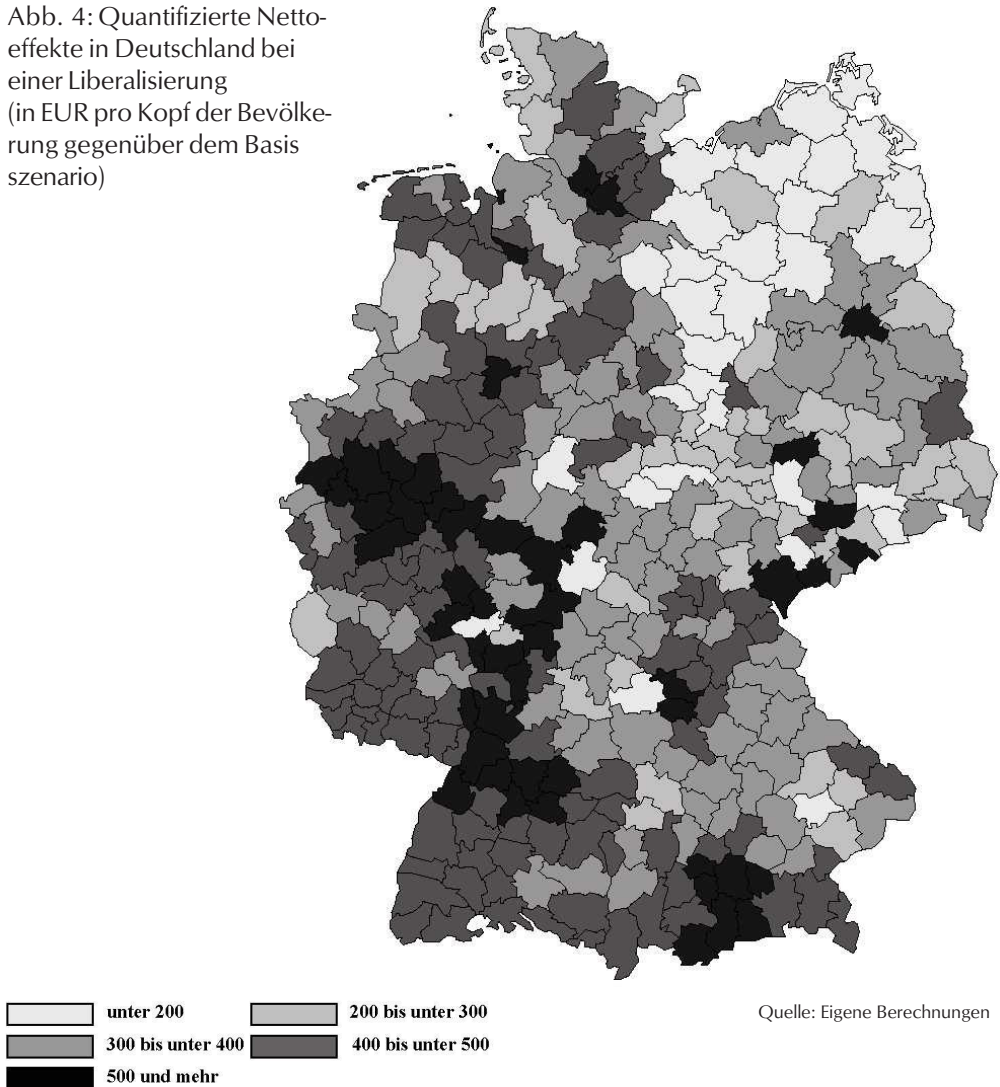


Abb. 4: Quantifizierte Nettoeffekte in Deutschland bei einer Liberalisierung (in EUR pro Kopf der Bevölkerung gegenüber dem Basis-szenario)



#### 4.5 Vernachlässigte Folgewirkungen

Wenn man als idealen Ansatz einer regionalisierten Inzidenzanalyse zur Agrarpolitik ein allgemeines Gleichgewichtsmodell mit interregionalen und internationalen Wechselwirkungen, ausdifferenziertem öffentlichem und monetärem Sektor und dynamischer Formulierung zur Erfassung von Anpassungshemmnissen vor Augen hat, so lässt die obige Analyse natürlich einige lange Wunschlisten unerfüllt. Allgemeine Gleichgewichtsmodelle besitzen zweifellos Vorteile im Hinblick auf die geschlossene Herausarbeitung der wichtigsten Interdependenzen zwischen urbanen und ländlichen Regionen (Kilkenny 1993, 1998) aber sie sind kaum auf der Kreisebene und mit differenzierter Betrachtung der marktpolitischen Instrumente einsetzbar.

Eine u.U. wichtige und oben vernachlässigte Folgewirkung einer weitgehenden Liberalisierung wären negative Multiplikatorwirkungen auf der Nachfrageseite, die über entsprechende regionale Input-Output oder SAM-Modelle gelegentlich abgeschätzt werden, soweit es gelingt, die erheblichen Datenansprüche dabei zu erfüllen (Doyle; Mitchell; Topp 1997; Roberts 1998). Wenn die Input-Output-Beziehungen der Landwirtschaft zur ländlichen Wirtschaft sehr stark sind, könnte sich trotz der Entlastung der Konsumenten und Steuerzahler ein deutlich ungünstigeres Bild für die ländlichen Kreise als oben dargestellt ergeben. Dies sieht anders aus, wenn die interregionalen Beziehungen zu den urbanen Regionen dominieren, sodass die unmittelbaren Nettoeffekte auf mehrere Regionen verteilt werden. Dadurch werden die positiven oder negativen Wirkungen in ländlichen Regionen tendenziell zu den urbanen Zentren weitergeleitet, wie es ohne explizite Modellierung der ökonomischen Mechanismen gelegentlich über Gravitätsansätze abgebildet wird (Wehrt 1986; Doyle; Mitchell; Topp 1997).

Auch die Folgen einer möglicherweise erhöhten Arbeitslosigkeit sind oben nicht erfasst. Über die die Arbeitslosenversicherung würden sich Effekte für interregionale Transferströme ergeben. Eine gewisse Freisetzung von Arbeitskräften (–15%, s.o. Tabelle 2) war ja ein endogenes Modellergebnis von RAUMIS, und dabei war unterstellt, die Arbeitskräfte könnten zum gegebenen Lohnsatz in andere Bereiche abwandern.

Insgesamt ist also darauf hinzuweisen, dass die oben ermittelte Inzidenz der Agrarpolitik zwar insofern über die primäre Inzidenz hinausgeht, als Anpassungen im Agrarsektor und auf der Nachfrageseite endogenisiert wurden, aber es soll keineswegs der Anspruch erhoben werden, damit die „totale“ Inzidenz nach Abschluss aller Anpassungen ermittelt zu haben.

Weiterhin sollen die Einschränkungen des gewählten Wohlfahrtsindikators offengelegt werden. Am Beispiel der Brache und des Viehbesatzes wurden Wirkungen auf umweltrelevante Variablen aufgezeigt, die bei einer umfassenderen Bewertung in die Nettoeffekte einbezogen werden könnten, u.U. sogar in monetärer Form. Dies ist ungleich schwieriger bei den geschätzten Verteilungswirkungen, die eine vollständige Liberalisierung sowohl zwischen den Kreisen als auch innerhalb dieser Kreise auslösen würde. Aus ökonomischer Sicht fällt es leichter, darüber zu spekulieren, wie diese Bewertung unter verschiedenen Rahmenbedingungen im politischen Raum ausfallen dürfte, als sie selbst vorzunehmen.

## 5. Interpretation

Bei aller Unsicherheit über die quantitativen Größenordnungen kann es als abgesichertes Ergebnis gelten, dass die gegenwärtige Agrarpolitik im Wesentlichen auf Kosten der urban geprägten Kreise geht (s. auch Wehrt 1986), während ländliche Kreise wenig belastet werden oder sogar bei vollständiger Erfassung der Inzidenz u.U. von ihr profitieren können. Was kann man daraus für eine Dezentralisierung der Agrarmarktpolitik folgern? Anders gefragt: Wie würde die Agrarmarktpolitik vermutlich aussehen, wenn auf dezentraler Ebene entschieden würde?

Zunächst einmal kann man die Fragestellung in zwei Teilfragen zerlegen: (1) Wie würde eine optimale Agrarpolitik aus der Sicht einzelner Regionen aussehen, wenn sie Entscheidungs- und Finanzierungskompetenz erhielten? (2) Welche Agrarpolitik würde beschlossen, wenn sich Vertreter dieser Regionen in einem Entscheidungsgremium einigen müssten, z.B. weil über den „angemessenen“ Außenschutz sinnvollerweise nur zentral entschieden werden kann?

In gewisser Weise scheint die erste Teilfrage leichter zu beantworten. So könnte man auf der Basis der oben präsentierten Inzidenzanalyse vordergründig vermuten, dass die allermeisten Kreise für eine Liberalisierung votieren würden, abgesehen vielleicht von einigen ländlichen Regionen. Dies ist allerdings aus mehreren Gründen offen. Zunächst einmal könnte eine indirekte Unterstützung ländlicher Räume auch im Interesse der urbanen Regionen liegen, wenn die Alternative die Verstärkung interregionaler Transfer- oder Regionalförderungsmaßnahmen ist, die ebenfalls Kosten verursachen. Weiterhin könnte auch aus urbaner Sicht ein gewisser Schutz, auf einem sicherlich abgesenkten Niveau, für solche Produktionsverfahren sinnvoll sein, die zur Erhaltung der Kulturlandschaft beitragen (wenn man an die Bracheanteile von 40% aus der Abb. 1 denkt). Polit-ökonomisch ist weiterhin von Bedeutung, dass der Landwirtschaft von der Bevölkerung insgesamt im allgemeinen Sympathie entgegengebracht wird (IMA 2002). Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zumindest in den mäßig verdichteten Regionen Landwirte u.U.; wie andere lokale Unternehmer auch, günstigere Gelegenheit zur direkten Einflussnahme auf die lokale Politik haben als auf höheren Ebenen. Es müssen also einige Fragezeichen hinter die sich aufdrängende Interpretation gemacht werden, wonach alle mindestens mäßig verdichteten Regionen, d.h. die bisherigen „Zahlmeister“ der Agrarmarktpolitik eindeutig für eine weitgehende Liberalisierung wären.

Diese Zweifel werden genährt von Beobachtungen über bisherige Politikentscheidungen auf der Landesebene. In der Agrarumweltpolitik, in der die Bundesländer durchaus gewisse Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen haben, hängen die Beschlüsse eher von den jeweiligen Kofinanzierungsmöglichkeiten und der politischen Konstellation ab, statt regionale Differenzen der Bereitstellungskosten oder der Präferenzen für Agrarumweltgüter zu reflektieren. Dieses Entscheidungsverhalten ist gegenwärtig allerdings durch das Phänomen der „doppelten Politikverflechtung“ verzerrt (Mehl; Plankl 1996).

Aktuelles Anschauungsmaterial dezentraler Entscheidungsfindung liefern die Bund-Länder-Beratungen zur nationalen Umsetzung des sog. „Luxemburger Agrarkompromiss“ vom 26.7.2003. Hierbei geht es um die Details der zukünftigen Direktzahlungen aus der ersten Säule der GAP in Deutschland und damit um mögliche Umverteilungen zwischen Betrieben



und Ländern bei einem im Wesentlichen vorentschiedenen nationalen Gesamtvolumen der Prämien. Während viele Ländervoten klar auf das Ziel eines möglichst hohen Anteils für das jeweilige Bundesland zurückzuführen sind, ist die Zustimmung Schleswig-Holsteins zum sog. „Regionalmodell“ mit einer Einheitsprämie je ha (Agra-Europe 2003) trotz einer gewissen Umverteilung zugunsten anderer Bundesländer wohl von der als „gerecht“ angesehenen Prämienumverteilung zwischen den Betrieben in Schleswig-Holstein motiviert worden, während der gleiche Umverteilungseffekt in Bayern die Ablehnung noch verstärkt hat.

Reale Politikentscheidungen sind auf der Landesebene (wie auf allen anderen Ebenen) nur schwer zu erklären, weil sie sich eben nicht allein an einer ungewichteten Aggregation ökonomischer Vor- und Nachteile orientieren. Eine Prognose wird noch dadurch erschwert, dass die regionalen Unterschiede in diesen ökonomischen Nettoeffekten, die auf der Ebene der Landkreise noch klar hervortreten, bei der Aggregation zur Landesebene weitgehend verwischt werden, wenn man von den Stadtstaaten und wenigen ländlich geprägten Bundesländern absieht.

Die zweite oben angesprochene Teilfrage nach dem erwartbaren Ergebnis eines Kompromisses zwischen Vertretern unterschiedlicher Regionen ist einerseits wesentlich komplexer als die erste Teilfrage nach der erwartbaren Positionierung einzelner Regionen. Andererseits ist die Erfahrung mit der bisherigen Agrarpolitik direkt relevant, da man die gegenwärtige, in verschiedenen Entscheidungsgremien auf nationaler oder europäischer Ebene beschlossene Agrarpolitik als Kompromiss zwischen Regionalvertretern interpretieren kann. Allerdings bringen es die Spielregeln der bisherigen Entscheidungsverfahren mit sich, dass neben den Interessen „der Region“ (des Wahlkreises) auch andere Interessen in den Entscheidungsprozess einfließen. Andere Ergebnisse, z.B. eine andere Agrarpolitik, sind auch zukünftig nur zu erwarten, wenn sich die Rahmenbedingungen, die Abstimmungsregeln oder eben die Entscheidungskompetenzen ändern, wie es bei einer Dezentralisierung beabsichtigt wird.

Unter den Rahmenbedingungen ist an das Drängen der Handelspartner in der WTO auf eine Liberalisierung der GAP zu denken, die den gegenwärtigen Trend zu entkoppelten und an Umweltkriterien gebundenen Direktzahlungen verstärken wird, mindestens um die bisherige Unterstützung weniger angreifbar zu machen. Abstimmungsregeln können eine große Bedeutung haben, was hier jedoch nicht weiter ausgeführt werden muss. In Bezug auf die Dezentralisierung von Entscheidungskompetenzen kann man zusammenfassen, dass die Inzidenzanalyse oben trotz einiger Fragezeichen für eine stärker liberalisierte Agrarpolitik spricht, wenn die Städte und Landkreise Entscheidungs- und Finanzierungskompetenzen erhalten. Der realistischere Fall mit Entscheidungskompetenz auf der Landesebene ist weniger eindeutig, dürfte vom Ergebnis her aber in Deutschland kaum vom Status quo abweichen, weil nur wenige Bundesländer in ihrer von ländlichen *und* urbanen Regionen geprägten Interessenlage deutlich vom Bundesdurchschnitt abweichen.



## Literatur

- Agra-Europe (2003): Große Mehrheit der Bundesländer ist für das Regionalmodell. Heft 48/03, Länderberichte, S. 35–37.
- Dafflon, B. (2003): Die Dezentralisierung der Sozialpolitik: eine unmögliche Mission? Der Fall der Krankenversicherung in der Schweiz. In diesem Band, Fribourg.
- Doyle, C.J.; Mitchell, M.; Topp, K. (1997): Effectiveness of Farm Policies on Social and Rural Development in Rural Areas. *European Review of Agricultural Economics* (24), S. 530–546.
- Grossekettler, H. (1996): Koordinationsprobleme in der europäischen Finanzpolitik: Das Pro und Kontra eines europäischen Finanzausgleichs. In: Karl, H. (eds.): Die Koordination der Finanz, Währungs- und Strukturpolitik in der EU. Bonn, S. 15–31.
- Hansmeyer, K.-H.; Vitt, A. (1995): Finanzielle Staatshilfen für die Landwirtschaft. In: Hagedorn, K. (eds.): Institutioneller Wandel und Politische Ökonomie von Landwirtschaft und Agrarpolitik. Berlin, S. 89–122.
- Heinze, R. G. (1992): Verbandspolitik zwischen Partikularinteressen und Gemeinwohl. Der Deutsche Bauernverband, Gütersloh.
- Henrichsmeyer, W.; Cypris, Ch.; Löhe, W.; Meudt, M.; Sander, R.; Sothen, F. von; Isermeyer, F.; Schefski, A.; Schleef, K.H.; Neander, E.; Fasterding, F.; Helmke, B.; Neumann, M.; Nieberg, H.; Manegold, D. und Meier, Th.: Entwicklung des gesamtdeutschen Agrarsektormodells RAUMIS96. Endbericht zum Kooperationsprojekt. Forschungsbericht für das BML (94 HS 021), vervielfältigtes Manuskript, Bonn/Braunschweig.
- Henrichsmeyer, W.; Witzke, H. P.; unter Mitarbeit von Heckeley, T. (1994): Agrarpolitik. Band 2, Bewertung und Willensbildung. Stuttgart.
- Howitt, R. (1995): Positive Mathematical Programming. *American Journal of Agricultural Economics* (77), S. 329–42.
- IMA (Information Medien Agrar e.V.) (2002): Image der deutschen Landwirtschaft, EMNID Umfrage, Bonn.
- Kilkenny, M. (1993): Rural/Urban Effects of Terminating Farm Subsidies. *American Journal of Agricultural Economics* (75), S. 968–980.
- Kilkenny, M. (1998): Transport Costs and Rural Development. *Journal of Regional Science* (38), S. 293–312.
- Koning, N. (1994): The Failure of Agrarian Capitalism – Agrarian Politics in the United Kingdom, Germany, the Netherlands and the USA, 1846–1919. London.
- Mehl, P.; Plankl, R. (1996): „Doppelte Politikverflechtung“ als Bestimmungsfaktor der Agrarstrukturpolitik – Untersucht am Beispiel der Förderung umweltgerechter landwirtschaftlicher Produktionsverfahren in der Bundesrepublik Deutschland. In: Kirschke, D.; Odening, M.; Schade G.: Agrarstrukturentwicklungen und Agrarpolitik. Schriften der GeWiSoLa (32), Münster-Hiltrup, S. 57–68.
- Olper, A. (1998): Political Economy Determinants of Agricultural Protection Levels in EU Member States: An Empirical Investigation. *European Review of Agricultural Economics* (25), S. 463–487.
- Olson, M. (1985): Space, Agriculture, and Organization. *American Journal of Agricultural Economics*, 67, pp 928–937.
- Pokrivcak, J.; Gorter, H. de; Swinnen, J.-P. (2001): Does a „Restaurant Table effect“ exist within the EU’s Common Agricultural Policy? A Note. *Journal of Agricultural Economics* (52), S. 111–113.
- Roberts, D. (1998): Rural-urban Interdependencies: Analysis using an Interregional SAM Model. *European Review of Agricultural Economics* (25), S. 506–527.
- Rosenfeld, M. (2003): Regionale Auswirkungen einer Dezentralisierung öffentlicher Aufgaben im Bereich der Regionalpolitik. In diesem Band, Halle.
- Rudloff, B.; Urfei, G.; Henrichsmeyer, W. (2000): Agrarumweltpolitik nach dem Subsidiaritätsprinzip – Kategorisierung von Umwelteffekten und Evaluierung geltender Politikmaßnahmen. Berlin.

- Scheele, M. (1990): Die politische Ökonomie landwirtschaftlicher Einkommenspolitik im Rahmen der Agrarsozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Dissertation, Kiel.
- Swinnen, J.; Gorter, H. de (1993). Why Small Groups and Low Income Sectors Obtain Subsidies: the „Altruistic“ Side of a „Self-Interested“ Government. *Economics and Politics*, 5(3): 285–293.
- Tracy, M. (1989): Government and Agriculture in Western Europe 1880–1988. Harvester-Wheatsheaf.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (1998): Kompetenzverteilung für die Agrarpolitik in der EU, *Landwirtschaft, Angewandte Wissenschaft* (468), Bonn.
- Witzke, H. P.; Zintl, A. (2003): CAPSIM – Complete documentation, Final Report to Eurostat. Bonn.